

Hyvinvointiyhteiskunnan uudistamisen välietappi vai jotain aivan muuta?

PEKKA PENNANEN

Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta palvelui-
neen on kehittynyt agraaritasoisesta kattavaksi
ja monipuoliseksi verrattain nopeasti. Kehittyes-
sään hyvinvointimallista on alettu puhua kypsänä
hyvinvointivaltiona. Hyvinvointivaltio on ikään
kuin tullut valmiiksi. Termi leimaa valtaosaa länti-
siä hyvinvointivaltioita, joissa palvelutaso on kor-
kea ja erilaiset tulonsiirrot kohtuullisen kattavia.
Helposti ajatellaan, että erilaiset hyvinvointipalve-
lut ovat kehittyneet vallitsevaan muotoon kitkat-
ta ja rationaalisen suunnittelun tuloksena. Näin
ei kuitenkaan ole, vaan ne ovat useiden kompro-
missien ja kiistojen tuloksena syntyneitä kokonai-
suuksia, jotka ovat jatkuvassa muutoksessa.

Tämä kehitys on helposti nähtävissä sote-uudis-
tuksessa, jonka suunnittelu on ollut vuosia usei-
den erimielisyyksien kohde. Vaikka sote-uudistus
kokonaisuudessaan on kerta kerran jälkeen viiväs-
tynyt ja lykkääntynyt, on sote-kentän sisällä ta-
pahtunut jatkuvasti pieniä muutoksia. Käyttöön
on otettu muun muassa palvelusetelit, yksityisten
terveyspalveluyritysten rooli palvelutuotannossa
on vahvistunut, ja erilaisia kokeiluja on tehty laa-
jasti. Nämä pienet muutokset ovat sinänsä hyvin
teknisiä, mutta niillä voi olla kauaskantoisia seu-
rauksia. Hyvinvointiyhteiskunta ei olekaan tullut
valmiiksi.

Väitöskirjassani tutkin Social Impact Bond
-mallin käyttöönottoa osana hyvinvointipalvelui-
den organisoimista Suomessa. Malli yhdistyy pie-

niin ja sinänsä hyvin teknisiin muutoksiin palve-
lulentäessä. Social Impact Bond eli sosiaalinen tu-
losrahoitus on uusi instrumentti hyvinvointipal-
veluiden organisoimiseksi. Sosiaalisen tulosrahoi-
tuksen mallissa vaikuttavampia ja kohdennetum-
pia julkisia palveluita tavoitellaan julkisen ja yksi-
tyisen sektorin uudella yhteistyöllä. Mallin
on sanottu olevan väline tehokkaampien julkisten
hankintojen järjestämiseksi, mutta tästä on vielä
niukasti näyttöä. Järjestelyssä julkinen tilaaja valit-
see kohderyhmän, jonka hyvinvointia haluaan pa-
ranta. Samalla tilaaja määrittää hankkeelle tarkat
tavoitteet. Tavoitteiden toteutumisen mittaami-
nen on hankkeen keskiössä. Järjestelyssä yksityi-
set ja institutionaaliset sijoittajat sijoittavat hank-
keeseen kantaen sijoittajariskin. Hankkeen tavoit-
teiden toteutuessa tilaaja maksaa sijoittajille tu-
lospalkkion. Mallia voidaan soveltaa esimerkiksi
työttömyyden hoidossa, erilaisissa terveyshank-
keissa ja lastensuojelussa.

Terminä sosiaalinen tulosrahoitus on uusi, kos-
ka mallista on Suomessa puhuttu Sitran esittämä-
nä käännökseenä tulosperusteisena rahoitussopi-
muksena. Käänнос ei kuitenkaan huomioi termin
Social Impact Bond ”social”-sanaa. Sosiaalinen
tulosrahoitus yhdistyy vaikuttavuussijoittamiseen,
jossa tavoitellaan yhteiskunnallista vaikuttavuut-
ta ja sosiaalista hyvää. Uusi nimiehdotus korostaa
mallin sosiaalista luonnetta eri tavalla kuin termi
tulosperusteinen rahoitussopiimus, jossa mallin so-
siaalinen tavoite – sosiaalisten ongelmien ennalta-
ehkäisy – ei painotu. Nimiehdotukselle on perus-
teita juuri mallin sosiaalista hyvää tavoittelevan
lähtökohdan vuoksi. Nimiehdotus on tutkimuk-
seni ensimmäisiä tuloksia.

*Teksti perustuu kirjoittajan Helsingin yliopistossa 14.8.2020
tarkastettuun väitöskirjaan ”Sosiaalinen tulosrahoitus hy-
vinvointiyhteiskunnan uudistamisen välineenä Suomessa”.*

Väitöskirjassani lähestyn sosiaalisen tulosrahoituksen mallia (*Social Impact Bond, SIB*) kolmesta eri näkökulmasta. Ensimmäiseksi tutkin asiantuntijahaastatteluihin ja valtiopäiväasiakirjoihin nojautuen mallin käyttöönoton edistämisprosessista Suomessa vuosina 2012–2018. Toiseksi tutkin asiantuntijahaastatteluiden pohjalta SIB-malliin kytkeytyviä riskejä ja tavoitteita. Kolmanneksi tutkin asiantuntijahaastatteluihin nojaten, mitä uutta malli tuo nykyisten hyvinvointipalveluiden järjestämiseen. Tutkimusmetodi on aineiston teemaattinen tarkastelu kolmen osajulkaisun teoreettisista lähtökohdista käsin. Eräs suuri tutkimuksellinen kysymys liittyi juuri aineistovalintoihin sekä aineiston keräämiseen. Pääaineistona haastattelun keskeisimpiä suomalaisia SIB-asiantuntijoita, joista valtaosa halusi esiintyä haastatteluisa nimellään. Se on jokseenkin poikkeuksellista tämänkaltaisessa tutkimuksessa. Keskustelut heidät kanssaan olivat antoisia. Haluan kiittää jokaisa asiantuntijaa, joka antoi arvokasta aikaansa tutkimukselleni.

SIB-mallin kokeiluluontoinen käyttöönotto Suomessa ei palaudu vain yhteen tekijään tai muuttujaan. Sitralla, työ- ja elinkeinoministeriöllä sekä yksittäisillä asiantuntijoilla on ollut merkittävä rooli mallin edistämässä. Samalla alijäämäinen julkinen talous, kasvavat julkiset menot ja epäedullinen demografiakehitys ovat luoneet suotuisaa ilmapiiiriä mallille, joka lupaa tehokkaampia julkisia palveluita ja taloudellisia säästöjä. Nämä tekijät SIBin suosion kasvamisen taustalla painottuvat myös kansainvälisessä keskustelussa. Mainittujen ulkoisten tekijöiden lisäksi sattumalla on merkitystä mallin käyttöönottoprosessissa. Kaiken takana ei ole vain rationaalinen suunnittelu.

Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa käytetään harvinaisen hetken käsitettä kuvaamaan tilannetta, joka muuttaa nopeasti sosiaalipoliittikan suuntaa. Tutkimustuloksissani SIB-mallin harvinaisen hetki liittyy vuoden 2015 pakolaiskriisin tapahtumiin ja siihen, kuinka oikeus- ja työministeri Jari Lindström kiinnostui mallin soveltamisesta turvapaikanhakijoiden kotouttamishankkeessa. Lopullisen sinetin SIBin poliittiselle hyväksynnälle antoi pääministeri Juha Sipilän hallituksen esitys vuonna 2018, jossa kannatetaan SIBin soveltamista turvapaikanhakijoiden kotouttamishankkeen järjestämisinstrumenttina. Myös Sipilän oikeistohallituksen kokoonpano on voinut edesauttaa hallituksen esityksen muotoutumista suotuisaksi SIBin soveltamiselle.

Yhteiskunnallisilla kokeiluilla ja avauksilla on aina tavoitteensa ja riskinsä. SIB ei tee tässä poikkeusta. Väitöskirjassani esitän, että SIB-malliin kytkeytyy neljä sisällöllistä tavoitetta ja toimenpidettä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. SIBin soveltamisella tavoitellaan sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisyä, julkisen budjettivajeen pienentymistä, parempia ja tehokkaampia palveluita sekä tuottavuutta ja tehokkuutta. Näihin tavoitteisiin pyritään paremmalla mittaamisella sekä vaikuttavuudella, lisäämällä sektoriyhteistyötä hyvinvointihankkeissa, ostamalla tuloksia ja siirtämällä hyvinvointihankkeiden rahoitusriskiä yksityisille sijoittajille. Samalla malli haastaa markkinatoimijoita: lähtevätkö yksityisen sijoittajat mukaan toimintaan, jossa on mahdollisuus tuoton lisäksi sosiaaliseen hyvään vai jääkö sijoitusvastuu julkisille ja puolijulkisille instituutioille?

Yhteiskunnallisiin kokeiluihin liittyy positiivisten lupauksen lisäksi myös riskejä. Esitän, että mallin soveltamiseen voi liittyä riskejä polarisatiosta eri toimenpidealueiden ja -kohteiden välillä. Myös tulosmittareiden laatiminen täytyy tehdä huolella. Hankkeiden riskinä painottuu myös, että projektien epäonnistuessa sijoittajat voivat menettää rahansa. Tällöin uusiin hankkeisiin voi olla vaikeaa löytää sijoittajia. Markkinoin hin kuitenkin kuuluu tappion mahdollisuus, joka on osa normaalia sijoitustoimintaa. Sijoittajat eivät ole lähteneet pois osake- tai johdannaismarkkinoilta, vaikka markkinaan kytkeytyy suuria riskejä. Kiinnostavaa voisi olla kehittää SIB-instrumenttia liittämällä siihen markkinaehtoinen takausmekanismi. Eväitä tähän on jo olemassa.

Sosiaaliseen tulosrahoitukseen liittyvien tavoitteiden lisäksi malliin yhdistyy laajempi pyrkimys hyvinvointiyhteiskunnan systeemisestä muutoksesta. Hyvinvointiyhteiskunnan systeemisen muutoksen tavoittelu SIB-mallia soveltamalla korostuu väitöskirjani tuloksissa.

Mitä tämä systeeminen muutos tarkoittaa? Systeemisen muutoksen tavoittelu SIB-mallia soveltamalla yhdistyy ajatukseen, jossa mallin elementtejä – mittarointia, ongelmien ennaltaehkäisyä ja tulosten ostamista – liitetään osaksi julkisen sektorin toimintaa.

Tarkoituksena tässä prosessissa on, että hyvinvointiyhteiskunta palveluineen ottaa mallia SIBin toimintalogiikasta: palveluiden ostamisen sijaan maksetaan tuloksista, jotka todennetaan mittamalla. Tarkoitus ei silti ole, että SIB jää hyvinvointipalveluiden järjestämistavaksi. Päätaavoite on,

että palvelujärjestelmä omaksuu SIBin toimintaiden, ja tulosten ostamisesta tulee hyvinvointipalveluiden toiminnan ykkösprioriteetti. Lopulta SIB-mallia teknisenä sijoitusinstrumenttina ei enää tarvita. Sosiaalinen tulosrahoitus on vain malli, jonka avulla järjestelmän toiminta-ajatus pyritään muuttamaan. SIB näyttyy muutoksen agenttina siihen kytkeytyvien tavoitteiden saavuttamiseksi.

SIB-malliin yhdistyy myös innovaatioluonne. Innovaatiot ovat tärkeitä hyvinvointiyhteiskunnan kehittämisen kannalta. Esimerkiksi äitiyspakkaus ja neuvola ovat yleisesti käytettyjä esimerkkejä innovaatioista. Innovaatioiden avulla toimintoja pyritään kehittämään ja prosesseja parantamaan. Innovaatiot voivat olla muun muassa systeemiä, joiden avulla järjestetään palveluita tai palveluinnovaatioita, jotka parantavat asiakaslähtöisyyttä. SIB ei ole tutkimukseni mukaan vain yhden kategorian innovaatio, vaan se on hybridi. Mallissa on useita puolia. SIB-mallissa yhteiskunnallisesta kysymyksestä, sosiaalisesta ongelmasta tai palveluntarpeesta rakennetaan yksityisen sektorin sijoitusinstrumentti, jota soveltamalla valittu ongelma pyritään ratkaisemaan. Tällainen muutos sosiaalisen ongelman luonteessa on hyvinvointipalveluissamme uutta, koska aiemmin sosiaalisesta ongelmasta tai palveluntarpeesta ei ole kehitetty sijoitusinstrumenttia. Samalla markkinalogiikka hyvinvointipalveluiden järjestämisessä kasvaa ja sijoittajien merkitys hankkeiden rahoittajana korostuu. Onko kyseessä hyvinvointipalveluiden yksityistäminen?

Väitöskirjani tulokset eivät tue tällaista näkemystä, vaan SIB näyttyy yksityistämisen projektin sijaan eräänä vastauksena hyvinvointiyhteiskunnan kohtaamiin haasteisiin, etenkin heikentyneeseen taloustilanteeseen. SIB on alun perin brittiläinen hyvinvointi-innovaatio, joka on omaksuttu Suomeen verrattain nopeasti ja otettu mielenkiinnolla vastaan. Vaikka sote-uudistuksessa on ollut huomattavaa hitautta, hyvinvointipalveluiden organisoimisessa on otettu käyttöön täysin uusi instrumentti, joka lupaa parempia palveluita ja taloudellisia säästöjä. Tämä käyttöönotto on tapahtunut nopeasti ja ilman suurempia hidasteita. Palvelukentässä tapahtuu näennäisestä hitaudesta huolimatta sisällöllisiä muutoksia, joista SIBin käyttöönotto on yksi esimerkki.

Sosiaalinen tulosrahoitus ei ole hyvinvointipalveluiden organisoimismallina lopputulos, vaan kyseessä on polku uutta kohti. Malli yhdistää jul-

kisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tavalla, jota ei ole aiemmin kokeiltu. On mahdollista, että mallilla tavoiteltu systeeminen muutos ei toteudu tai sen vaikutukset kohdistuvat toisaalle kuin on suunniteltu. Malli voi myös jäädä kokeiluluontoiseksi osaksi hyvinvointiyhteiskunnan muutoksessa. Eräs selkeä siirtymä hyvinvointipalveluiden rahoituksessa SIBin myötä on kuitenkin tapahtunut: sijoittajien painoarvo hyvinvointihankkeiden rahoittamisessa on – ainakin SIB-hankkeiden osalta – korostunut. Selkeät sopimukset mahdollistavat turvallisen tavan jäsentää vastuita ja tavoitteita, joten sijoittajavetoisissa ratkaisuissa julkinen sektori säilyy päävastuisena toimijana. On oletettavaa, että jatkossa sijoittajavetoisia hankkeita otetaan käyttöön myös muualla kuin hyvinvointipalveluissa julkisten resurssien niukentuessa.

Mistä sosiaalisen tulosrahoituksen käyttöönotto sitten kertoo? Mallin kokeiluluontoinen käyttöönotto paljastaa, että palvelujärjestelmässä on ollut kysyntää uudennaisille hyvinvointi-innovaatiolle. Tutkimukseni tulokset auttavat ymmärtämään, kuinka hyvinvointiyhteiskunnan rakenteessa tapahtuu pieniä muutoksia. Hienovaraiset ja lähes huomaamattomat liikahtukset voivat lopulta muuttaa järjestelmän luonnetta. SIB-malliin kytkeytyvää systeemiä muutosta tavoitellaan avoimesti, ei peiteltyä tai hivuttaen. Avoimen systemisen muutoksen tavoittelu rahoitusinstrumenttia soveltamalla on jokseenkin uudennainen kehityskulku hyvinvointipalveluiden kentässä. Tämänkaltaisen muutostutkimus myös paljastaa satuman vaikutuksen muutosten taustalla.

Tutkimuksen eräs suurimpia haasteita oli teeman yhdistäminen sopivaan teoreettiseen keskusteluun, koska etenkin tutkimuksen alkuvaiheessa keskustelu mallista oli suhteellisen niukkaa. Väitöskirjatyön edetessä uuden julkisjohtamisen tehokkuutta, säästötavoitteita ja markkinakäytäntöjen soveltamista hyvinvointiyhteiskunnan muutoksen osana yhdistelevä teoreettinen kokonaisuus osoittautui kuitenkin toimivaksi valinnaksi. Väitöskirjani on ensimmäinen Suomessa, jossa tutkitaan SIB-mallia ja vaikuttavuussijoittamista. Toivon, että se rohkaisee muita tutkijoita viemään aiheiden tutkimusta kohti uutta ja kehittämään tutkimuskentän sanastoa sekä teoreettisia lähestymiskulmia rohkeasti eteenpäin.

Tutkimustulokseni kertovat myös siitä, kuinka erilaisia tavoitteita viedään politiikassa eteenpäin ja kuinka erilaiset innovaatiot etenevät hyvinvointiyhteiskunnassa. Tärkeintä ei ole SIB-malli, vaan

se, kuinka uudenlaisia malleja otetaan käyttöön ja kuinka nämä mallit voivat muuttaa hyvinvointipalveluiden luonnetta. Sosiaalinen tulorahoitus voi olla osaltaan lähtölaukaus hyvinvointiyhteis-

kunnan systemiselle muutokselle, mutta tämän tavoitteen lopputulosta ei voida vielä tietää. Varmalta näyttää vain muutos.

KIRJOITTAJA

Pennanen, Pekka, VTT (pekka.m.pennanen[at]gmail.com)